

інтелектуальні та силові ресурси, держава використовує їх в інтересах забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом. Для цього вона має відповідні організаційні структури, засоби і методи забезпечення безпеки.

Інституційні особливості органів державної влади тісно пов'язані з юридичними формами їх діяльності, оскільки характеризують органи державної влади з точки зору структури, статусу, повноважень. Юридична форма діяльності органів державної влади, їх посадових осіб є важливим засобом упорядкування й регулювання відносин влади, організації та діяльності державного механізму на засадах права [9, 14]. Від рівня досконалості організаційно-правових і процедурно-процесуальних форм, в яких здійснюється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, безпосередньо залежить дотримання й захист прав людини та громадянина [10, 21-22].

Органи державної влади забезпечують безпеку пасажирських перевезень автомобільним транспортом шляхом установчої, правотворчої, правозастосовної, правоохоронної та контрольної діяльності. З огляду на це у механізмі забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом можна виділяти як структурний елемент організаційний блок, який надає динаміки цьому механізму, є формою його буття й вираження на практиці. Однак уважаємо за доцільне розглядати його як невід'ємну частину інституційного механізму, зважаючи на їх тісний взаємозв'язок.

Для ефективного забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом необхідна тісна взаємодія всіх органів, до повноважень яких відноситься ця діяльність, а також громадських формувань, тому правомірно говорити про систему органів, які покликані вирішувати проблему забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, оскільки органи цієї системи діють спільно, перебувають у взаємозв'язку, взаємодії та взаємозалежності.

З огляду на викладене, можна сформулювати авторське визначення поняття адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом, під яким необхідно розуміти систему органів державної влади та різноманітних інститутів громадянського суспільства, які на основі норм законодавства в межах організаційних форм, методів, засобів і способів забезпечують стан безпеки пасажирських перевезень автомобільним

транспортом.

На наш погляд, запропоноване визначення поняття адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом буде сприяти проведенню подальших досліджень суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом.

### Література

1. Словник української мови / [за ред. І.К. Білодіда]. К.: Наук. думка, 1973. Т. 4. – 840 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь: Перун, 2007. 1736 с.
3. Тодыка Ю.М. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества: учеб. пособие / Ю.М. Тодыка. Х.: Факт, 2001. – 382 с.
4. Александров М.Г. Сущность социалистического государства и права / М.Г. Александров. М.: Знание, 1969. – 128 с.
5. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник / І.П. Голосніченко. Ірпінь: Вид-во НУДПСУ, 1998. – 108 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: ЮрінкомІнтер, 1999. – 736 с.
7. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966. – 187 с.
8. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. Т. 1. – 542 с.
9. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Конституційне право" / Чуб Олена Олександрівна. – Х., 2004. – 20 с.
10. Ліпкан В.А. Безпекознавство: навч. посіб. / В.А. Ліпкан. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2003. – 208 с.

Присяжнюк А.В.,  
здобувач наукового ступеню кандидата  
юридичних наук  
ОДУВС

Надійшла до редакції: 13.04.2015

УДК 351.74(477)

## ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Рудой К. М.

**Анотація:** у статті розглядаються положення нормативно-правових актів, що регламентують реформування органів внутрішніх справ. Визначаються основні напрями та цілі реформування системи МВС України та органів внутрішніх справ в цілому. Прیدілено увагу оптимізації структури, деполітизації, демілітаризації, взаємодії з населенням та кадровій політиці в органах внутрішніх справ у період реформування. Запропоновано удосконалення законодавства України у сфері внутрішніх справ.

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, національна гвардія, реформування, концепція, стратегія.

**Annotation:** positions of normatively-legal acts that regulate reformation of organs of internal affairs are examined in the article. Basic directions and whole reformations of the system MIA are determined Ukraine and organs of internal affairs on the whole. Paid attention optimization of structure, depoliticize, demilitarises, to co-operating with a population and skilled politics in the organs of internal affairs in a period reformation. The improvement of legislation of Ukraine is offered in the field of internal affairs.

**Keywords:** organs of internal affairs, national household troops, reformation, conception, strategy.

Стратегією національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється" [7] передбачено реформування правоохоронної системи з метою посилення її функціональної спроможності та першим документом, розробленим в рамках виконання "Стратегії - 2020", стала Концепція реформування Міністерства внутрішніх справ України. Саме це є головною метою діяльності утвореного при Президенті України Комітету з питань реформування правоохоронних органів та Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України [5].

Серед науковців, що займаються питаннями реформування органів внутрішніх справ, необхідно відзначити роботи О.М. Бандурки, М.Г. Вербенського, В.Л. Грохольського, О. М. Джужі, В.О. Заросила, А.Т. Комзюка, М.В. Корніска, О.В. Кузьменко, О.А. Мартиненко, О. В. Погребняка, О. В. Сав'юка та ін.

Нещодавно прийнятий Закон України "Про органи внутрішніх справ" №2561 визначив правові та організаційні засади діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері внутрішніх справ та передбачив реформування Міністерства внутрішніх справ. Згідно з текстом ухваленого закону, до системи внутрішніх справ входять: Міністерство внутрішніх справ; центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується урядом через міністра внутрішніх справ, а саме - Національна поліція; центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; центральний орган у сфері міграції та центральний орган у сфері цивільного захисту, а також Національна гвардія.

Закон також визначає загальну структуру і чисельність МВС. Зокрема, передбачено, що до складу міністерства входить апарат МВС, Головний центр з надання сервісних послуг та територіальні органи цього центру, навчальні заклади та заклади охорони здоров'я, що належать до сфери управління Міністерства внутрішніх справ. Загальна чисельність МВС визначатиметься Верховною Радою.

Основними завданнями МВС закон визначає забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері внутрішніх справ; визначення пріоритетних напрямів розвитку органів внутрішніх справ; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики в цій сфері; забезпечення здійснення соціального діалогу тощо.

Відповідно до прийнятого Закону № 2561 МВС має таку структуру, аби жодним чином не асоціюватися з "міністерством поліції", виконуючи при цьому роль цивільного та відкритого Home office, в якому Служба національної поліції є лише складовою частиною.

До складу нового МВС можуть входити різні служби (національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, служби з питань надзвичайних ситуацій та ін.), проте головною умовою побудови МВС є фінансова та організаційно-управлінська самостійність кожного з них (як окремого органу виконавчої влади), отримана в результаті реформування та розробки власної стратегії розвитку.

Міністр МВС з центральним апаратом виконує роль куратора та координатора діяльності з правом прямо керувати кожною із служб лише у надзвичайних випадках. Робочі стосунки та субординація між

міністром МВС та керівниками служб мають таку ж ступінь демократичності, як стосунки прем'єр-міністра з міністрами в рамках Кабінету Міністрів України.

Разом з демократичними засадами та самостійним статусом кожної із служб, в МВС існують чіткі та зрозумілі правила взаємодії. Такі правила у разі необхідності забезпечують злагоджену роботу різних служб для вирішення проблем на національному рівні (формування нових підрозділів та робочих груп, відкомандирування персоналу, послідовність дій та використання ресурсів), а також забезпечують робочу взаємодію регіональних (територіальних) представників різних служб в їх повсякденній діяльності.

Більшість ресурсів МВС спрямовується на задоволення потреб населення на рівні територіальних громад, через що витрати на бюрократичні потреби та управлінський апарат зведені до мінімуму за рахунок запровадження інформаційно-комунікаційних технологій управління.

Крім того, за Службою національної поліції закріплюється функція превенції правопорушень та охорони громадського порядку в якості основних виконавців, через що основними є служби дільничних інспекторів та патрульної поліції, які концентрують до 70% персоналу Служби. Інші 30% складає персонал чергових частин, служби детективів по розкриттю загально-кримінальних злочинів, служб інформаційного та логістичного забезпечення. Одночасно поліція поділяється на дві частини - адміністративна поліція та кримінальна поліція - які працюють у власних сферах компетенції, не дублюючи одна одну.

Відповідно до Закону № 2561 МВС регулярно проводить ревізії та оновлення нормативної бази з урахуванням нових міжнародних документів, імplementованих Україною, рішень Європейського суду з прав людини, а також рекомендаційних документів міжнародних інституцій. Одночасно МВС регулярно виходить із законодавчими ініціативами, спрямованими на встановлення чіткої узгодженості всіх правових норм в галузі кримінального, адміністративного, трудового, цивільного та інших галузей права, що регламентують діяльність персоналу.

У нормативній базі МВС закріплено максимально деталізований спектр завдань, функцій та повноважень, що зменшує ризик довільних дій правоохоронців та автоматично мінімізує ризик порушення закону з боку персоналу МВС. Одночасно максимально регламентовано дії посадових осіб шляхом розробки деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, інструкцій, що передбачають усі можливі варіанти поведінки персоналу в стандартних та нестандартних ситуаціях. Для спрощення застосування ці нормативні акти зведено в один комплексний документ (за прикладом європейських кодексів поведінки поліції Police Code of Conduct).

Персонал МВС надає приклад у дотриманні законів, застосування яких він забезпечує. При здійсненні своїх функцій персонал МВС діє тільки на підставі закону, дотримуючись особистих прав громадян і не вчиняючи довільних або протиправних дій. З цією метою в нормативній базі МВС поглиблено та деталізовано низку обмежень для персоналу, дотримання яких забезпечує: високу виконавчу дисципліну персоналу; відданість правоохоронній діяльності та неможливість займатися підприємницькою діяльністю; незацікавленість персоналу в отриманні подарунків і винагород від приватних осіб; нерозголошення службової інформації; обмеження

на участь у політичному житті.

На рівні МВС розроблена система менеджменту та механізми виконавчого контролю (розмежування компетенції, усунення дублювання повноважень), які зводять до мінімуму можливість прийняття рішень керівництвом безпосередньо під впливом політичних сил або ж під впливом власних політичних уподобань. Прийняття рішення керівництвом має такі обов'язкові елементи, як збір інформації, аналіз аргументів та контраргументів, обговорення, колегіальність при розробці варіантів рішення.

На рівні МВС сфери політичного та фахового керівництва обов'язково розмежовуються з метою забезпечення стабільності професійного складу ОВС. На посаду міністра призначається виключно цивільний представник політичних сил, термін перебування якого (якої) на посаді залежить від перебігу політичних обставин. На посаду керівника Служби національної поліції призначається високопрофесійний поліцейський фахівець зі стажем служби в поліції не менше 20 років, необхідним рівнем освіти та досвідом управління. Призначення відбувається на строк 4 роки з правом подальшого його продовження. Керівник поліції не складає автоматично повноважень зі зміною уряду або міністра внутрішніх справ.

У підрозділах МВС заборонено використання будь-яких предметів чи техніки, що мають символіку політичних партій. Персоналу МВС у службовий час заборонено висловлювати особисте ставлення до тієї чи іншої політичної партії та обговорювати політику партій під час службових нарад. Це положення розповсюджується також на працівників МВС у позаслужбовий час, якщо вони носять елементи уніформи чи розпізнавальні знаки, що дозволяють ідентифікувати їх приналежність до МВС. Представникам політичних сил заборонено здійснювати будь-яку політичну діяльність у службових приміщеннях МВС, а також запрошувати персонал в якості експертів або консультантів без погодження з міністром МВС.

У складі МВС відсутні військові частини та підрозділи, усі структурні підрозділи МВС є цивільними службами, персонал яких, хоча й частково виконує службові обов'язки в уніформі, проте не має спеціальних звань, аналогічних військовим, та не використовує військову атрибутику чи символіку. Національна гвардія та прикордонна служба, як найбільш мілітаризовані підрозділи у складі МВС можуть мати статус лише воєнізованих формувань.

У Стратегії розвитку органів внутрішніх справ зазначається, що МВС має розроблену систему професійних стандартів поведінки, спрямовану на розвинення у персоналу ініціативи, самостійності у прийнятті рішень, готовності брати відповідальність за власні поступки. Усі рудименти військової дисципліни та підготовки ліквідуються. Якісно змінено стандарти фізичної та вогневої підготовки персоналу, які передбачають максимальне наближення тренувань та випробувальних тестів до реальних умов несення служби з одночасним пріоритетом спричинення мінімальних ушкоджень особам, до яких застосовуються сила, спеціальні засоби або табельна зброя.

Територіальні підрозділи служб МВС мають право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету, несучи повну відповідальність за прийняті рішення перед місцевою громадою та керівництвом МВС.

Планування поточної діяльності територіальних підрозділів здійснюється на підставі рекомендацій, що спрямовуються центральним апаратом МВС, з урахуванням особливостей регіональної ситуації та потреб місцевих громад.

Державна політика в сфері бюджетування МВС відрегульована таким чином, що дозволяє територіальним підрозділам використовувати ресурси, надані з боку місцевих органів самоврядування. Процедура отримання додаткових надходжень до бюджету територіальних підрозділів передбачає механізм антикорупційного контролю, а інформація про додаткові надходження є відкритою для громадськості.

Частина функцій з підтримки правопорядку (патрулювання громадських місць, дотримання правил торгівлі та паркування транспортних засобів тощо) передається під юрисдикцію місцевої поліції, яка створюється за рішенням місцевих органів самоврядування та фінансується за їх рахунок. Контроль за діяльністю місцевої поліції здійснює Служба національної поліції МВС та місцеві органи самоврядування. Створення місцевої поліції здійснюється поступово, з урахуванням особливостей кожного регіону, що буде передбачати також можливість запровадження декількох альтернативних моделей.

МВС має інформаційну політику, яка забезпечує широкий багатоканальний зворотній зв'язок з різними категоріями громадян (листування, особисті прийоми, соціальні мережі, електронне листування, телефонні консультації), а також дозволяє впевнитися в тому, що рішення та дії правоохоронців є максимально прозорими та відкритими для населення.

Нормативна база МВС, розміщена в інтернет-ресурсах та постійно оновлювана, є вільною для доступу громадян в частині відкритих документів відповідно до чинного інформаційного законодавства. Одночасно МВС аналізує коментарі та зауваження, що надходять стосовно тих чи інших документів, з наступною ініціативою їх змін та вдосконалення.

МВС використовує новітні інформаційні технології, розроблені, серед іншого, для автоматизованого обліку будь-яких звернень громадян та гарантованої реакції персоналу на ці звернення; для аналізу повідомлень громадян про правопорушення та прогнозування криміногенної ситуації; для візуалізації цієї діяльності та інформування громадян в рамках інформаційної платформи Crime mapping; створення на базі МВС загальнодержавної служби порятунку 112, як частини загальноєвропейської служби порятунку 112.

МВС та його територіальні підрозділи щороку публікують повний звіт за основними напрямками діяльності, включаючи плани та результати роботи поліцейських підрозділів, загальний бюджет, розміри та структуру витрат, характеристику персоналу поліції (за віком, статтю, рівнем освіти та кваліфікації), кадрові зміни, аналіз основних проблем діяльності.

МВС має розроблену політику якості в наданні правоохоронних послуг, яка включає мінімальні стандарти забезпечення безпеки громадян, стандарти професійних дій персоналу МВС у різних ситуаціях, чіткі та зрозумілі механізми забезпечення якості правоохоронних послуг. МВС сприяє розвитку форм громадського контролю за діями правоохоронців та розглядає його як один з дієвих механізмів запобігання корупції серед персоналу. Головним результатом

роботи є впевненість більшості населення в тому, що персонал МВС: (а) кваліфіковано здійснює правоохоронну діяльність щодо попередження злочинності, розкриття вчинених злочинів та охорони громадського порядку; (б) чесно виконує свої обов'язки та дотримується законів; (в) допомагає пересічним людям; ставиться до всіх людей з повагою.

У Концепції реформування органів внутрішніх справ зазначається, що на рівні МВС визнано неможливим виконання завдань в галузі правопорядку лише за рахунок персоналу та його технічного оснащення, без активної допомоги з боку населення. Через це основним пріоритетом в роботі МВС є встановлення виключно партнерських засад взаємодії з громадами в рамках загальноновизнаного в світі підходу community policing. Персонал МВС здійснює постійний аналіз проблем місцевого населення та окремих груп для планування службової діяльності та оцінки ефективності власної роботи.

Пріоритетом в діяльності поліції є не стільки реагування на кримінальні прояви, скільки участь у вирішенні усього комплексу проблем, які мають місце у населення конкретної місцевості у сфері дотримання закону. Від поліції очікується прояв інтересу не лише до інформації, яка стосується правопорушень, але й до потреб громадян, їх проблем та ускладнень стосунків, які складають підґрунтя для загострення криміногенної ситуації.

МВС забезпечує регулярне навчання персоналу з питань роботи з вразливими категоріями населення, запобігання торгівлі людьми, профілактики злочинів на ґрунті ненависті та проявів дискримінації меншин.

Ефективність роботи МВС вимірюється за системою нових критеріїв, серед яких найбільш суттєвими є: якість реагування на повідомлення населення, якість стосунків громадян з персоналом МВС, активність поліцейського персоналу у вирішенні поточних проблем мешканців району, різноманітність заходів з метою зміцнення правопорядку, інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації.

МВС здійснило поступове скорочення персоналу шляхом перерозподілу частини працівників серед інших міністерств та органів виконавчої влади (СБУ, Державна фіскальна служба, Міністерство оборони), а також шляхом їх звільнення з попереднім наданням послуг щодо отримання додаткової професійної освіти. МВС має нові якісні критерії та процедури відбору кандидатів на службу. Зокрема, окрім фізичних якостей кандидата, оцінюються: розумові здібності, особливості мотивації й самоконтролю; обачність, знання власних переваг і недоліків; здатність розуміти почуття інших і вміння впливати на них; вміння будувати й підтримувати робочі взаємовідносини; впевненість у власних силах, вміння слухати й спілкуватися, здатність брати ініціативу на себе і підтримувати оптимістичний настрій колег; вміння працювати у групі, здатність засвоювати нові знання й вміння. Усі етапи проходження іспитів фіксуються на відеонасінні в присутності представників громадськості. Кандидати на службу відбираються за рейтинговою системою.

В МВС створено однакові умови для роботи чоловіків та жінок із врахуванням засад гендерної рівності, а також розроблені антидискримінаційні механізми прийняття на роботу та кар'єрного зростання персоналу.

Усі вакансії підлягають оголошенню серед персоналу з одночасним створенням умов безперешкодного доступу кандидатів до участі у конкурсному відборі. Кандидати на керівні посади регіонального рівня проходять двоступеневу процедуру конкурсного відбору, що містить оцінку загальної компетенції та компетенції у спеціальних галузях. У рамках загальної компетенції оцінюються такі якості, як знання професійних і етичних стандартів; комунікативні навички, особиста мотивація, вміння приймати необхідні рішення, творчий підхід та сприйнятливості до інновацій. Серед спеціальних якостей оцінюються лідерські якості кандидата, його вміння управляти персоналом і піклуватися про професійне зростання підлеглих, навички планування щоденної діяльності, елементи стратегічного мислення, толерантність до впровадження гендерної та етнічно-збалансованої кадрової політики.

Відповідно до Стратегії реформування ОВС [6] персонал МВС має підвищену зарплату, що відповідає місцю і ролі поліції в демократичному суспільстві (щонайменше - у розмірі 5 мінімальних заробітних плат) та соціальні пільги (безоплатне медичне страхування, безвідсоткові довгострокові кредити), отримання яких не залежить від суб'єктивних стосунків між керівником та підлеглими.

МВС має систему корпоративної етики та протидії професійній деформації, надаючи обов'язкову та регулярну психологічну допомогу персоналу з метою запобігання негативних явищ, а також безконфліктної реалізації особистих, корпоративних та державних інтересів. В якості основних етичних засад правоохоронної діяльності виступають повага до особистості іншої людини; доброзичливість; ефективність і професіоналізм; дотримання принципів законності і верховенства права; відповідальність; турбота про оточуючих; чесність по відношенню до себе та інших; самовіддане служіння суспільству.

Система освіти МВС побудована за ступеневим принципом та спрямована переважно на надання першопочаткового рівня знань з орієнтацією на набуття професійно-важливих вмінь та навичок у конкретних ситуаціях. Заклади освіти МВС пройшли поетапне реформування: на першому етапі університети внутрішніх справ трансформовано у цивільні заклади освіти, підпорядковані МОН, у складі яких діють коледжі МВС; на другій стадії реформування коледжі МВС набувають статусу самостійних навчальних закладів. Коледжі МВС надають освітні послуги з отримання першопочаткової підготовки та підвищення кваліфікації, а також для отримання освітнього рівня "бакалавр" (для керівників середньої ланки). Для підготовки керівників вищої ланки працює Академія МВС, яка здійснює підготовку представників усіх служб, що входять до складу МВС.

В підрозділах МВС створено оновлену систему наставництва, підвищення професійного рівня та внутрішнього контролю, що закріплена у чітких та зрозумілих дисциплінарних процедурах. Внутрішній контроль, як мінімум, включає технічне відеоспостереження за персоналом протягом робочого часу, контроль за використанням робочого часу, періодичні перевірки на предмет професійної невідповідності та ризик споживання наркотичних речовин.

Таким чином, для здійснення якісного реформування ОВС України необхідне прийняття наступних основних нормативно-правових актів: